

ZALECENIE KOMISJI (UE) 2020/1365**z dnia 23 września 2020 r.****dotyczące współpracy państw członkowskich w zakresie operacji prowadzonych przez statki należące do podmiotów prywatnych lub przez nie eksploatowane w celach poszukiwawczo-ratowniczych**

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Udzielanie pomocy każdej osobie na morzu znajdującej się w niebezpieczeństwie jest obowiązkiem prawnym państw członkowskich ustanowionym w międzynarodowym prawie zwyczajowym i prawie umów międzynarodowych, w szczególności w Międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu (konwencji SOLAS z 1974 r.), Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS z 1979 r.) i Międzynarodowej konwencji o poszukiwaniu i ratownictwie morskim (konwencji SAR z 1979 r.), jak również w prawie Unii. Unia Europejska jest stroną konwencji UNCLOS.
- (2) Od 2014 r. tysiące ludzi usiłują przedostać się przez Morze Śródziemne, aby dotrzeć do Europy. W związku z tym wymagana jest wielowymiarowa reakcja Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w celu uniknięcia ofiar śmiertelnych, sprawniejszego zarządzania migracjami, zlikwidowania podstawowych przyczyn migracji nieuregulowanej oraz rozbitcia zorganizowanych grup przestępczych, w skład których wchodzi przemytnicy migrantów i handlarze ludźmi.
- (3) W ciągu ostatnich dwóch lat migracja nieuregulowana w UE spadła i odnotowano mniej ofiar śmiertelnych. Przepływy migracyjne na Morzu Śródziemnym nadal wiążą się z ryzykownym wykorzystaniem małych statków nienadających się do żeglugi morskiej. Pozostaje to siłą napędową przestępczości zorganizowanej i przyczyną wypadków śmiertelnych, których nie możemy zaakceptować. Według Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji łączna liczba ofiar śmiertelnych na Morzu Śródziemnym w 2020 r. wynosi jak dotąd ponad 500 osób. W 2019 r. było ich 1 880, a licząc od 2014 r. – łącznie ponad 20 300. Tym samym szlak środkowosródziemnomorski do Europy jest najbardziej niebezpieczny na świecie.
- (4) Od 2015 r. możliwości poszukiwawczo-ratownicze, koordynacja i skuteczność działania w regionie Morza Śródziemnego wyraźnie się poprawiły, co było możliwe dzięki reakcji na kryzys migracyjny, w tym dzięki znacznym wkładom państw nadbrzeżnych oraz zwiększonemu zaangażowaniu statków prywatnych i handlowych. UE i państwa członkowskie wzmocniły swoje zdolności w regionie Morza Śródziemnego, w tym poprzez operacje krajowe i operacje kierowane przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), takie jak Temida (dawniej Tryton), Posejdon i Indalo, jak również, poprzednio, poprzez unijną operację morską EUNAVFOR MED Sophia. Od 2015 r. przyczyniły się one do uratowania na morzu ponad 600 000 osób łącznie.
- (5) W tym kontekście z prywatnych statków korzysta również, głównie w środkowej części Morza Śródziemnego, kilka organizacji pozarządowych (NGO), wnosząc znaczny wkład w ratowanie osób na morzu i przewożenie ich na terytorium UE celem bezpiecznego sprowadzenia na ląd. Jak już podkreślono w unijnym planie działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015–2020 i szczegółowo wyjaśniono w wytycznych Komisji w sprawie pakietu środków dotyczących pośredników (C(2020) 6470), należy unikać karania tych, którzy udzielają pomocy humanitarnej osobom znajdującym się w niebezpieczeństwie na morzu, a jednocześnie zapewnić, aby obowiązywały odpowiednie sankcje karne przeciwko przemytnikom ludzi.
- (6) W swojej rezolucji z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie postępów w zakresie globalnych porozumień ONZ w sprawie bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji oraz w sprawie uchodźców (2018/2642(RSP)) Parlament Europejski wezwał do zapewnienia większych możliwości poszukiwawczo-ratowniczych na rzecz osób znajdujących się w niebezpieczeństwie, do rozwinięcia szerszych zdolności przez wszystkie państwa oraz do uznania wsparcia ze strony podmiotów prywatnych i organizacji pozarządowych w prowadzeniu akcji ratowniczych na morzu i na lądzie.
- (7) Operacje poszukiwawczo-ratownicze w sytuacjach nadzwyczajnych wymagają koordynacji i możliwości szybkiego zejścia na ląd w bezpiecznym miejscu oraz poszanowania praw podstawowych uratowanych osób, zgodnie z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, w tym zasadą non-refoulement, oraz międzynarodowym prawem zwyczajowym i konwencjami międzynarodowymi w zakresie praw człowieka i prawa morskiego, w tym z wytycznymi Komitetu Bezpieczeństwa na Morzu działającego przy Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) dotyczącymi traktowania osób uratowanych na morzu.
- (8) W ostatnich latach pojawił się nowy rodzaj operacji poszukiwawczo-ratowniczych na morzach europejskich, tj. statki eksploatowane przez NGO w środkowej części Morza Śródziemnego angażują się – w ramach swojej głównej działalności – w operacje poszukiwawczo-ratownicze, które są koordynowane przez morskie ratownicze centra koordynacyjne lub prowadzone z własnej inicjatywy. W wielu przypadkach statki te zrealizowały kilka następujących bezpośrednio po sobie operacji ratowniczych, zanim uratowane osoby mogły zejść na ląd w bezpiecznym miejscu.

- (9) Przemyt migrantów na morzu jest przestępstwem, które może zagrażać życiu ludzkiemu i podlega sankcjom zarówno na mocy prawa europejskiego, jak i międzynarodowego. Unia Europejska i jej państwa członkowskie są stronami Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej oraz protokołów do tej konwencji, w tym protokołu przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną, uzupełniającego tę konwencję. W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma unikanie sytuacji, w których operacje ratownicze prowadzone przez prywatne statki na Morzu Śródziemnym są na korzyść siatek przemytu migrantów lub handlu ludźmi, w tym organizacji przestępczych handlujących ludźmi lub dopuszczających się wyzysku zbliżonego do niewolnictwa.
- (10) Należy przypomnieć, że konwencja SAR nakłada na swoje strony obowiązek powołania odpowiednich służb poszukiwania i ratownictwa oraz przedsięwzięcia pilnych kroków w celu zapewnienia koniecznej pomocy osobom, które znajdują się lub wydają się znajdować w niebezpieczeństwie na morzu; właściwe strony powinny koordynować działania i współpracować, aby osoby, którym udzielono pomocy, schodziły z pokładu statku, który udzielił im pomocy, i docierały do bezpiecznego miejsca najszybciej, jak jest to praktycznie wykonalne. Zgodnie z wytycznymi IMO dotyczącymi traktowania osób uratowanych na morzu przy wyborze bezpiecznego miejsca do zejścia na ląd należy uwzględnić szereg istotnych czynników oraz szczególnie okoliczności danego przypadku. Między innymi w przypadku osób ubiegających się o azyl i uchodźców uratowanych na morzu należy uwzględnić potrzebę unikania sprowadzania na ląd na terytoriach, na których życie i wolność osób wyrażających uzasadnione obawy przed prześladowaniem byłyby zagrożone. Ponadto zgodnie z wytycznymi IMO odpowiedzialne organy państwowe powinny dołożyć wszelkich starań, aby przyspieszyć procedury związane ze sprowadzaniem ocalonych osób na ląd, lecz w wytycznych podkreślono jednocześnie, że w niektórych przypadkach potrzeba skoordynowania działań może prowadzić do nieuniknionych opóźnień.
- (11) Regularna obecność statków NGO prowadzących działania poszukiwawczo-ratownicze w regionie Morza Śródziemnego stwarza szczególną potrzebę wzmocnionej koordynacji i współpracy między statkami przewożącymi uratowane osoby a organami krajowymi oraz ma dla państw członkowskich różnorakie znaczenie: niektóre państwa członkowskie koordynują operacje poszukiwawczo-ratownicze; niektóre przyjmują uratowane osoby, które zeszyły na ląd na ich terytorium; w niektórych państwach siedzibę mają organizacje pozarządowe; a z kolei w innych państwach statki wykorzystywane w działaniach poszukiwawczo-ratowniczych mają swoją przynależność państwową.
- (12) Statki prywatne biorące udział w akcjach ratowniczych na Morzu Śródziemnym są zaangażowane w złożone i często powtarzające się operacje poszukiwawczo-ratownicze, które mogą prowadzić do przyjęcia na pokład dużej liczby osób w stosunku do pojemności statku oraz angażować w działania wiele podmiotów, od chwili uratowania po sprowadzenie na ląd. Dlatego też kwestią porządku publicznego, w tym bezpieczeństwa, jest stosowne zarejestrowanie i odpowiednie wyposażenie tych statków w celu spełnienia wymogów bezpieczeństwa i higieny związanych z tą działalnością, tak aby członkowie załogi i uratowane osoby nie byli narażeni na niebezpieczeństwo. Działania te należy prowadzić w skoordynowanych ramach poprzez wzmocnioną współpracę i koordynację między prywatnymi operatorami i organami krajowymi.
- (13) Powtarzające się sprowadzanie uratowanych osób na ląd w nadbrzeżnych państwach członkowskich ma bezpośrednie skutki dla systemów zarządzania migracjami tych państw oraz wywiera presję na ich systemy migracyjne i azylowe, w tym na ich zdolności w zakresie przyjmowania osób i rozpatrywania wniosków.
- (14) Oprócz innych inicjatyw, w dniu 4 lipca 2017 r. Komisja przyjęła „Plan działania w sprawie środków na rzecz wsparcia Włoch, zmniejszenia presji na szlaku środkowosródziemnomorskim oraz zwiększenia solidarności”, który przewidywał opracowanie przez Włochy kodeksu postępowania dla NGO prowadzących działania poszukiwawczo-ratownicze na Morzu Śródziemnym, w porozumieniu z Komisją oraz w oparciu o dialog z NGO.
- (15) Oprócz działań koordynacyjnych prowadzonych do tej pory, w tym w ramach forum służącego wspólnej świadomości i zbieżności działań w rejonie Morza Śródziemnego (SHADE MED) ustanowionego przy okazji operacji morskiej Sophia, nadal istnieje potrzeba uwzględnienia specyfiki praktyk poszukiwawczo-ratowniczych, która utrwaliła się w rejonie Morza Śródziemnego w ostatnich latach, przez ustanowienie bardziej ustrukturyzowanych, wiarygodnych i zrównoważonych ram, zgodnie z kompetencjami UE i właściwymi normami międzynarodowymi. Ramy te powinny określać konkretne zasady solidarności między państwami członkowskimi oraz uwzględnić potrzebę wzmocnionej współpracy, w szczególności między nadbrzeżnymi państwami członkowskimi a państwami członkowskimi bandery. Konieczna jest również współpraca z podmiotami prywatnymi, które eksploatują statki na potrzeby prowadzenia działań poszukiwawczo-ratowniczych oraz przewożenia uratowanych osób na terytorium UE; takie ramy powinny również służyć jako źródło odpowiednich informacji dotyczących operacji i struktury administracyjnej tych podmiotów, zgodnie z zasadą proporcjonalności i Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, oraz wzmacniać bezpieczeństwo, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa międzynarodowego, w interesie wszystkich osób znajdujących się na pokładzie.

- (16) Komisja powoła interdyscyplinarną grupę kontaktową, w ramach której państwa członkowskie będą mogły współpracować i koordynować działania w celu wdrożenia niniejszego zalecenia. Grupa sporządzi zestawienia krajowych przepisów i praktyk, wskaże dotychczasowe doświadczenia, oceni możliwość wprowadzenia ulepszonych środków współpracy między państwami bandery a państwami nadbrzeżnymi w odniesieniu do ich zadań i obowiązków, oraz opracuje najlepsze praktyki, które będą odzwierciedlały potrzeby wynikające z operacji poszukiwawczo-ratowniczych w związku z ich rozwojem w ostatnich latach. Grupa będzie utrzymywała regularne kontakty z zainteresowanymi stronami, w tym agencjami UE, w szczególności Fronteksem, oraz, w stosownych przypadkach, z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działania poszukiwawczo-ratownicze na Morzu Śródziemnym, naukowcami i organizacjami międzynarodowymi, takimi jak IMO, aby wymieniać się wiedzą i utrzymać spójność działań z międzynarodowymi ramami prawnymi i operacyjnymi. Państwa członkowskie powinny przekazywać Komisji wszystkie istotne informacje dotyczące wdrażania niniejszego zalecenia. Grupa kontaktowa będzie monitorowała wdrażanie zalecenia i raz w roku będzie przedstawiała Komisji stosowne sprawozdanie.
- (17) Komisja uwzględni prace grupy kontaktowej oraz stan wdrożenia niniejszego zalecenia przy opracowywaniu, odpowiednio, europejskiej strategii zarządzania azylem i migracją oraz rocznych sprawozdań z zarządzania migracją, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie zarządzania azylem i migracją. Na tej podstawie Komisja będzie również w razie potrzeby oceniała przyszłe inicjatywy i wydawała odpowiednie zalecenia w ich sprawie.
- (18) Niniejsze zalecenie nie narusza obowiązku współpracy ani innych obowiązków wynikających ze stosownych przepisów prawa międzynarodowego i prawa Unii,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

1. Państwa członkowskie powinny współpracować ze sobą w odniesieniu do operacji prowadzonych przez statki należące do podmiotów prywatnych lub eksploatowane przez takie podmioty do celów działań poszukiwawczo-ratowniczych, aby ograniczyć liczbę ofiar śmiertelnych na morzu, utrzymać bezpieczeństwo żeglugi oraz zapewnić skuteczne zarządzanie migracjami, zgodnie z właściwymi zobowiązaniami prawnymi.

W szczególności państwa członkowskie bandery i nadbrzeżne państwa członkowskie powinny przekazywać sobie w sposób systematyczny i terminowy informacje na temat statków biorących udział w konkretnych operacjach ratowniczych oraz podmiotów eksploatujących te statki lub będących ich właścicielami, zgodnie z prawem międzynarodowym i unijnym, w tym Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej i przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych.
- 2.. Państwa członkowskie powinny współpracować ze sobą i z Komisją, w szczególności za pośrednictwem swojej grupy kontaktowej, utrzymując kontakt ze wszystkimi właściwymi zainteresowanymi stronami, w tym, w stosownych przypadkach, z prywatnymi podmiotami będącymi właścicielami statków lub je eksploatującymi, w celu opracowania najlepszych praktyk i podjęcia wszelkich działań, aby zapewnić:
 - a) zwiększone bezpieczeństwo na morzu; oraz
 - b) dostępność wszelkich informacji, których wymagają właściwe organy w celu monitorowania i sprawdzania zgodności ze standardami bezpieczeństwa na morzu, jak również stosownymi przepisami dotyczącymi zarządzania migracjami.
3. Państwa członkowskie powinny przekazywać Komisji co najmniej raz w roku, do dnia 31 marca roku następującego po roku referencyjnym, wszelkie istotne informacje dotyczące wdrażania niniejszego zalecenia.

Sporządzono w Brukseli dnia 23 września 2020 r.

W imieniu Komisji
Ylva JOHANSSON
Członek Komisji